



---

**Septuagésimo segundo período de sesiones**  
Tema 136 del programa  
**Proyecto de presupuesto por programas**  
**para el bienio 2018-2019**

## **Examen estratégico de la infraestructura**

### **Décimo informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2018-2019**

#### **I. Introducción**

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe del Secretario General sobre el examen estratégico de la infraestructura ([A/72/393](#)). Durante el examen del informe, la Comisión se reunió con representantes del Secretario General, quienes proporcionaron información y aclaraciones adicionales, proceso que concluyó con las respuestas por escrito de fecha 13 de octubre de 2017.

2. El informe del Secretario General se presenta de conformidad con la sección VI de la resolución [70/248 B](#) de la Asamblea General, en que la Asamblea hizo suyas las conclusiones y recomendaciones que figuraban en el informe de la Comisión Consultiva de 17 de marzo de 2016 ([A/70/7/Add.43](#)), en que se solicitaba al Secretario General que siguiera informando sobre la priorización de los proyectos propuestos en el examen estratégico de la infraestructura y sobre los posibles costos y beneficios de un programa de mantenimiento preventivo, y que se establecieran criterios para determinar si los proyectos de construcción deberían presentarse en relación con la sección 33 del presupuesto por programas o como propuestas independientes ([A/72/393](#), párr. 1).

#### **II. Análisis de la relación costo-beneficio del enfoque propuesto para el mantenimiento de la infraestructura**

3. En el informe se exponen las siguientes cuatro opciones para el mantenimiento de la infraestructura que se evaluaron durante el período sobre el que se informa: a) mantenimiento correctivo; b) sustitución al término de la vida útil prevista (mantenimiento planificado); c) recapitalización progresiva para prolongar la vida



útil (mantenimiento predictivo o basado en la condición); y d) mantenimiento centrado en la actividad (una combinación de las opciones b) y c)). El término “mantenimiento correctivo” se ha precisado para definir la práctica de no recapitalizar un activo en absoluto hasta que se estropee, mientras que el término “sustitución al término de su vida útil” describe la práctica *de facto* de la Organización hasta la fecha (A/72/393, párrs. 10 y 11).

4. El enfoque de mantenimiento correctivo parte del supuesto de que los bienes se estropearán al llegar a la mitad de su vida útil si no reciben mantenimiento alguno. En el informe se señala que las posibles ventajas de ese enfoque es que no generan gastos de mantenimiento, mientras que los posibles inconvenientes son el costo de sustitución cuando un activo inmueble se estropea y es preciso repararlo, lo cual puede entrañar gastos de infraestructura considerables y otros riesgos. Entre ellos figuran la falla del sistema asociado con el activo, el tiempo de inactividad debido a las demoras y la necesidad de reubicar al personal a una instalación provisional (A/72/393, párrs. 14 a 16).

5. En el enfoque de “sustitución al término de su vida útil” se partió de la hipótesis de que todos los activos se sustituirían al término de su vida útil, incluso aunque fueran servibles, y que se haría el mantenimiento operacional periódico previsto para asegurar que se cumplieran las condiciones estipuladas en la garantía y se observaran las mejores prácticas. En el informe se indica que los beneficios potenciales del enfoque incluyen un riesgo menor de que los activos se estropeen antes del término de su vida útil prevista, y una mayor previsibilidad de grandes inversiones de capital y gastos de mantenimiento. Los posibles inconvenientes de ese enfoque son que se requieran inversiones de capital importantes al término de la vida útil del activo y que aumenten los gastos operacionales (A/72/393, párrs. 17 a 19).

6. En el informe se afirma que el enfoque de “recapitalización progresiva para prolongar la vida útil” parte de la base de que la vida de un activo puede prolongarse más allá de su vida útil bajo garantía si se realiza periódicamente un mantenimiento programado y se restauran los principales componentes del activo en una etapa razonablemente temprana de la totalidad de su vida útil prevista. Se parte también del supuesto de que ese enfoque prolongaría la vida de los activos inmuebles en un 50%. Las posibles ventajas del enfoque son que permite aplazar la inversión de capital para sustituir los activos más allá del período de garantía y que se reduce el costo del activo a lo largo del ciclo de vida. Los posibles inconvenientes son que es preciso recurrir a programas de mantenimiento establecidos y hacer inversiones de capital para sustituir componentes principales de los activos para prolongar su vida útil (A/72/393, párrs. 20 a 22).

7. El enfoque del “mantenimiento centrado en la actividad” es una combinación de los enfoques de “sustitución al término de la vida útil prevista” y “recapitalización progresiva para prolongar la vida útil”, con especial hincapié en la supervisión y el control de los activos mecánicos, la capacitación del personal y el establecimiento de un plan de mantenimiento cuidadosamente gestionado y estrechamente supervisado. Las posibles ventajas incluyen la supervisión constante, que impide un fallo catastrófico de los activos, y un mejor control de los activos, que implica menores costos a lo largo de su vida. El posible inconveniente es el elevado costo de capital inicial del equipo y la capacitación del personal (A/72/393, párrs. 23 a 25).

8. En el informe se señala que en el análisis se examinaron 10 componentes de cada bien inmobiliario, a saber, a) cimientos, b) superestructura, c) cierres exteriores, d) tejados, e) interiores, f) sistemas de canalización de aguas, g) plomería, h) calefacción, ventilación y aire acondicionado, i) protección contra

incendios, y j) sistemas eléctricos, de conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público de las Naciones Unidas (IPSAS). Según el análisis, la recapitalización progresiva de la opción es la opción más costoeficaz y beneficiosa; la Organización gastaría entre el 34% y el 54% menos durante los 50 años de vida útil de un edificio aplicando ese enfoque que con el enfoque vigente de “sustitución al término de la vida útil”, aunque se afirma que sería difícil estimar con exactitud el gasto de aplicar el enfoque (A/72/393, párrs. 27 a 30 y cuadro 1). **La Comisión Consultiva considera que la certificación de los posibles beneficios, incluidos los ahorros previstos del 34% al 54% durante los 50 años de vida útil de un edificio, debería encomendarse a un tercero independiente, como la Junta de Auditores o la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, con fines de validación.**

9. El informe del Secretario General también expone los beneficios no cuantificables, entre ellos que la forma en que funcionan y se utilizan los edificios de las Naciones Unidas es un reflejo externo de los objetivos más amplios de la Organización, al servir de ejemplo de mejores prácticas de diseño sostenible y verde y de accesibilidad de las personas con discapacidad, así como de entorno laboral seguro y saludable para todos los delegados, funcionarios y visitantes. En base al análisis cuantitativo y al estudio de los beneficios no cuantificables, el Secretario General propone que la Organización adopte un enfoque de recapitalización progresiva del gasto de capital. Tiene la intención de presentar a la Asamblea General un informe sobre el refuerzo del mantenimiento de la infraestructura en la primera parte de la continuación de su septuagésimo segundo período de sesiones (A/72/393, párrs. 32, 33 y 36).

10. **La Comisión Consultiva recuerda que ya ha expresado la opinión de que deberían facilitarse más detalles sobre los posibles costos y beneficios de un programa de mantenimiento preventivo, así como sobre la futura presupuestación, a fin de que los Estados Miembros comprendan mejor las consecuencias financieras del enfoque (véase A/69/811, párrs. 28 y 39; y A/70/7/Add.43, párrs. 24, 26 y 29). La Comisión considera que el informe del Secretario General no proporciona una explicación adecuada de la metodología y las hipótesis utilizadas para justificar el enfoque propuesto. La Comisión también observa que sería difícil estimar las necesidades exactas con arreglo al enfoque de recapitalización progresiva. La Comisión reitera que el Secretario General debería realizar un minucioso análisis de la relación costo-beneficio de adoptar un enfoque de mantenimiento preventivo (recapitalización progresiva) y debería proporcionar información clara sobre las consecuencias financieras de ese enfoque. La Comisión considera pues que examinar la propuesta del Secretario General de que se adopte un enfoque de recapitalización progresiva sería prematuro en esta etapa.**

### III. Planificación y gestión de bienes inmuebles

11. El informe señala que la Secretaría ha establecido los criterios para determinar la clasificación de los proyectos en una de tres categorías: a) de gran escala; b) grandes y complejos; y c) de la mayor envergadura y complejidad. El plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra se considera el proyecto de la mayor envergadura y complejidad, mientras que la renovación del Palacio de África en la Comisión Económica para África (CEPA) en Addis Abeba y el reacondicionamiento antisísmico del edificio de la secretaría de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico en Bangkok (CESPAP) y la renovación de su ciclo de vida se consideran proyectos grandes y complejos. De ser aprobada por la Asamblea General, la propuesta de sustituir los

bloques de oficinas A a J de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi se consideraría un proyecto grande y complejo, mientras que el proyecto de renovación del edificio norte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se consideraría un proyecto de gran escala (A/72/393, párrs. 39 y 41).

12. Con respecto a la gestión del riesgo, en el informe se indica que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo establecerá un marco controlado de gestión de riesgos y formulará y aplicará una estrategia de gestión de riesgos que prevea mecanismos y procedimientos para determinar y gestionar fondos para riesgos imprevistos y acceder al presupuesto para riesgos imprevistos. La Oficina también formulará recomendaciones al responsable del proyecto para determinar, establecer y gestionar el presupuesto para riesgos imprevistos, sobre la base de la probabilidad de que se materialice el riesgo, las posibles repercusiones en los costos y el cálculo de los costos de las respuestas de la administración. El informe señala que la suma total de los gastos incurridos en las distintas respuestas de la administración ponderadas por la probabilidad de que el riesgo ocurra dará como resultado el valor monetario total necesario para las medidas de respuesta a los riesgos (A/72/393, párrs. 43 y 46 a 50). **La Comisión Consultiva reitera que las estimaciones de los imprevistos se deben presentar por separado del costo básico del proyecto, y que la estimación de imprevistos del proyecto debería basarse en la determinación de los riesgos asociados con las distintas etapas del proyecto, indicando claramente las estimaciones de imprevistos para cada fase de la ejecución del proyecto se (véase A/72/7/Add.6, párrs. 22 y 23).**

13. En relación con la gobernanza del proyecto, en el informe se indica que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo se encuentra en las últimas etapas de la contratación de un Coordinador de Proyectos (P-4), que, trabajando en la Sede en Nueva York, se encargaría de la gestión de los contratos y la coordinación entre la empresa especializada en gestión de riesgos y los equipos de proyectos locales de la CEPA y la CESPAP y otros interesados clave. La Oficina también está en vías de contratar a una empresa especializada en gestión de riesgos que prestaría servicios independientes de gestión de riesgos aplicando el modelo Monte Carlo de simulación de riesgos (A/72/393, párrs. 52 y 53). Se informó a la Comisión, en respuesta a su pregunta, de que el modelo Monte Carlo de simulación de riesgos era un método de análisis estadístico que se empleaba para comprender mejor los efectos de los riesgos en un proyecto, en el cual se utilizaba un rango de valores mínimos a máximos respecto de los plazos y las estimaciones de costos para las etapas y los componentes, y una simulación informática que analizaba múltiples escenarios aleatorios del proyecto.

#### **IV. Actualización del programa de mantenimiento de la infraestructura**

14. En la figura II del informe se consigna una lista actualizada de los proyectos de infraestructura aprobados, propuestos y previstos a corto plazo. El informe se indica que la prioridad de los proyectos incluidos en el informe anterior del Secretario General (A/70/697) permanece en gran medida inalterada, aunque se ha diferido hasta el bienio 2020-2021 como mínimo el inicio de varios proyectos inicialmente programados para comenzar en el bienio 2018-2019, debido a limitaciones de recursos o al hecho de que los estudios de viabilidad realizados en el bienio 2016-2017 arrojaron resultados inconcluyentes, a raíz de lo cual los proyectos no pudieron comenzar como estaba previsto en un principio (A/72/393, párr. 56). **En relación con el programa de mantenimiento de la infraestructura, la Comisión Consultiva es de la opinión de que, como parte de un amplio análisis de la relación costo-beneficio de las opciones de mantenimiento de la infraestructura, el Secretario**

**General debería incluir un análisis de las necesidades y exigencias actuales y futuras en materia de activos fijos, así como un análisis por lugar de destino de las necesidades de alquiler según sea la Organización propietaria o inquilina de los edificios arrendados.**

15. En el informe también se presenta un resumen de las necesidades relativas a los proyectos de infraestructura propuestos y aprobados, incluido el plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, el proyecto de acondicionamiento para la mitigación del riesgo sísmico y sustitución al término del ciclo de vida útil en la CESPAP, el proyecto del Palacio de África en la CEPA, la propuesta de sustituir los bloques de oficinas A a J de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, la propuesta de remodelación del edificio norte de la CEPAL y los proyectos de construcción, reformas, mejoras e importantes trabajos de mantenimiento en curso de la sección 33 del presupuesto por programas (A/72/393, párrs. 58 a 74). La Comisión Consultiva formulará sus recomendaciones y observaciones con respecto a cada proyecto en sus informes conexos.

16. En relación con la propuesta de remodelación del edificio norte de la CEPAL, el Secretario General propone ejecutar un reacondicionamiento completo del edificio, conservando la estructura principal, acondicionando el edificio contra incendios y sustituyendo el tejado, la fachada y los acabados interiores. El informe señala que ello entrañaría la renovación del edificio norte, utilizando locales provisionales *in situ*, por un costo total estimado en 14,12 millones de dólares (A/72/393, párrs. 70 a 72). La Comisión Consultiva recuerda que en el anterior informe sobre el examen estratégico de la infraestructura, el Secretario General previó un monto de 7,1 millones de dólares en relación con el proyecto de remodelación del edificio norte de la CEPAL (A/70/697, cuadro 3). **Teniendo en cuenta esta diferencia entre las necesidades proyectadas y las propuestas, la Comisión hace hincapié en que, para que el informe sobre el examen estratégico de la infraestructura sea un instrumento de planificación útil, debe contener información exacta y precisa sobre las necesidades de los proyectos.** La Comisión formula recomendaciones y observaciones más detalladas sobre este proyecto en su informe sobre la renovación del edificio norte (A/72/7/Add.8).

## V. Otras consideraciones

### Accesibilidad de las personas con discapacidad

17. De conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 70/170 y 68/247 B, relativas a la accesibilidad, en el informe se señala que en junio de 2017 un grupo de trabajo del Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Accesibilidad inició una encuesta en la Sede en la que se solicitaban observaciones de los representantes de los Estados Miembros, el personal, la sociedad civil y el público sobre el funcionamiento de las instalaciones en cuanto a la accesibilidad. Se indica que, una vez recibidas las respuestas, la Secretaría determinará la manera de proceder para atender a las necesidades, en particular si los requisitos pueden satisfacerse mediante la realización de ajustes razonables, la inversión de capital u otros servicios, y si pueden satisfacerse con los recursos existentes o harían falta recursos adicionales. En el informe se afirma además que esta práctica de solicitar información de los usuarios también se está empleando en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra como parte del plan estratégico de conservación del patrimonio, en la CEPA como parte del proyecto del Palacio de África y en la CESPAP en el marco del proyecto de mitigación del riesgo sísmico (A/72/393, párrs. 75 a 79). **La Comisión Consultiva recuerda que la Asamblea General, en**

la resolución 69/274 A, destacó la importancia de eliminar los obstáculos físicos, técnicos y de comunicación para las personas con discapacidad.

### **Estrategias para un lugar de trabajo flexible**

18. En las figuras II y III del informe se exponen los gastos anuales previstos para lugares de trabajo flexibles. En el informe se indica que la Secretaría se ha asegurado de que las propuestas de proyectos de construcción incorporan datos de referencia claros y elementos para un lugar de trabajo flexible, siempre que sea posible, desde el principio. Además, se indica que, a principios de 2017, la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo elaboró una metodología normalizada para realizar estudios sobre la utilización del espacio en todos los lugares de destino, que entraña establecer parámetros fijos para el tipo y número de locales que serán objeto de estudio, la duración y frecuencia del período de obtención de datos, un formato de informe estándar y un modelo de presentación de análisis de datos (A/72/393, párrs. 83 a 87). **La Comisión Consultiva confía en que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo se asegurará de que las estrategias para un lugar de trabajo flexible se incorporen en los planes de ejecución de los proyectos de construcción de manera oportuna.** Las observaciones y recomendaciones de la Comisión sobre el informe del Secretario General sobre la aplicación de estrategias para un lugar de trabajo flexible en Nueva York se presentarán en su informe conexo.

### **Sostenibilidad**

19. En el informe se señala que los proyectos de infraestructura incluyen iniciativas de sostenibilidad para aumentar la eficiencia, reducir el consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentar la eficiencia del aprovechamiento de los recursos hídricos, mejorar la calidad del aire y agilizar la eliminación de materiales peligrosos. En el informe se afirma también que las oficinas que emprenden proyectos de infraestructura se han asegurado de recopilar datos de referencia antes de proceder a ejecutar los proyectos, de manera que puedan medirse con precisión el ahorro de energía y demás beneficios ambientales de los proyectos una vez ejecutados (A/72/393, párrs. 90 a 92). **La Comisión Consultiva confía en que los datos de referencia y las ganancias en eficiencia energética previstas se tengan en cuenta en el análisis de la relación costo-beneficio de las opciones de mantenimiento de la infraestructura.**

### **El efecto del modelo global de prestación de servicios y otras iniciativas de transformacional institucional**

20. El Secretario General indica que el efecto del modelo global de prestación de servicios no se conoce actualmente y que Umoja no tiene efectos conocidos que modifiquen las propuestas de proyectos que figuran en el presente informe. No obstante, el Secretario General considera que, en aras de una gestión y administración prudentes de los bienes inmobiliarios de la Organización, se debe aplicar un programa proactivo de mantenimiento de la infraestructura para esos bienes (A/72/393, párrs. 94 y 95). En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que los niveles de dotación de personal en los lugares de destino podrían cambiar en función de las decisiones que la Asamblea General pudiera adoptar con respecto a las iniciativas de reforma del Secretario General y el modelo global de prestación de servicios. **La Comisión considera que debería evaluarse el efecto de iniciativas como el modelo global de prestación de servicios y Umoja antes de examinarse el programa de mantenimiento de la infraestructura que se propone.**

## Otras opciones de financiación

21. El informe señala que el Secretario General ha venido recabando contribuciones voluntarias de los Estados Miembros, tanto en efectivo como en especie, en el contexto del plan estratégico de conservación del patrimonio y los proyectos de construcción de la CEPA y la CESPAP (A/72/393, párr. 97). Siempre que sea pertinente y posible, el Secretario General también propondrá que se utilicen los ingresos recibidos de los inquilinos, así como los ingresos derivados de la valorización de los bienes inmobiliarios de propiedad de las Naciones Unidas y los subsidios relacionados con la energía. **La Comisión Consultiva opina que debería incluirse información detallada sobre las fuentes de ingresos que se proponen en el programa de mantenimiento de la infraestructura propuesto (véase también el párr. 14 del presente documento).**

## VI. Conclusión

22. El informe recomienda que la Asamblea General tome nota del informe del Secretario General y que se solicite a este que le presente un informe actualizado sobre el programa de mantenimiento de la infraestructura a largo plazo (de 2020 a 2039) en la parte principal de su septuagésimo cuarto período de sesiones (A/72/393, párr. 98). **Teniendo en cuenta sus recomendaciones y observaciones anteriores, la Comisión Consultiva recomienda que la Asamblea solicite al Secretario General que realice un amplio y detallado análisis de la relación costo-beneficio de un enfoque de mantenimiento preventivo (recapitalización progresiva), y proporcione proyecciones claras de las consecuencias financieras de tal enfoque. La Comisión espera que en el análisis se responda a las preocupaciones que deja planteadas en los párrafos anteriores. Además, la Comisión considera que los futuros informes sobre el mantenimiento de la infraestructura deberían basarse en los resultados del análisis exhaustivo.**